

Quito, D.M., 29 de agosto de 2025

CASO 112-20-IN

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA 112-20-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 2 y la Disposición Final Primera de la Ordenanza 005-2016, expedida por el GAD Municipal del cantón Playas, que reforma el límite urbano cantonal. Esto, en virtud de que la ordenanza se encuentra derogada y no se verifican efectos ultractivos, ni se ha configurado unidad normativa.

1. Antecedentes procesales

1. El 09 de diciembre de 2020, Francisco Alberto Ticina Navarro, en calidad de coordinador general de asesoría jurídica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (“**entidad accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 2 y la disposición final primera de la Ordenanza 005-2016, denominada “Reforma a la ordenanza sustitutiva 002-2016, que establece el límite urbano del cantón Playas”.¹ Esta fue expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Playas (“**GAD del cantón Playas o GAD**”) y fue aprobada por el Consejo Municipal el 18 de agosto de 2016.
2. Mediante auto de 3 de febrero de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad. En el mismo auto, se corrió traslado de la demanda al GAD del cantón Playas.

2. Competencia

3. De conformidad con el artículo 436 numeral 2 de la Constitución y los artículos 75 y 76 de LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver esta acción pública de inconstitucionalidad.

¹ La entidad accionante también solicitó la suspensión provisional de la norma, no obstante, mediante auto de 03 de febrero de 2021, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez, Alf Lozada Prado y la jueza Teresa Nuques Martínez, resolvió negar dicha solicitud.

3. Disposiciones impugnadas

4. La entidad accionante impugna el artículo 2 y la disposición final primera de la “Reforma a la ordenanza sustitutiva 002-2016, que establece el límite urbano del cantón Playas”, expedida mediante la Ordenanza 005-2016 (“**ordenanza impugnada**”), por el GAD del cantón Playas. Estas disposiciones establecen lo siguiente:

Art. 2.- En los casos en que la línea demarcatoria del límite urbano cruce como mínimo por la mitad de una propiedad cualquiera, toda su área será considerada como urbana siempre y cuando el territorio no esté en la jurisdicción de las comunas, para efectos de aplicaciones técnicas, legales, administrativas, tributarias y de otra índole municipal, previa inspección e informe técnico de la Unidad de Planificación y Gestión Territorial.

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. - Deróguese todas las disposiciones legales que se opongan al contenido de la presente Ordenanza.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la entidad accionante

5. La entidad accionante sostiene que la ordenanza impugnada es inconstitucional por la forma porque no habría sido publicada en el Registro Oficial, como exige el principio de publicidad normativa, consagrado en el artículo 82 de la Constitución.
6. Sostuvo que el artículo 2 de la ordenanza impugnada es contrario a los artículos 226, 282, 424 y 425 de la Constitución por las siguientes razones:

6.1.La norma ampliaría los límites urbanos del cantón Playas sin la autorización previa del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Cuando, esto sería una exigencia del artículo 6 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (“**LOTRTA**”)² y el artículo 3 del reglamento de dicha ley. Por lo

² Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, suplemento del registro oficial 711, 14 de Marzo 2016. Última Reforma: segundo suplemento del registro oficial 29, 25 de marzo 2022, artículo 6: “A fin de garantizar la soberanía alimentaria, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos pueden declarar zonas industriales y de expansión urbana en suelos rurales que no tienen aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias. Para este efecto la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con la Ley y previa petición del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano competente, en el plazo de noventa días siguientes a la petición, mediante informe técnico que determine tales aptitudes, autorizará, el cambio de la clasificación de suelos rurales de uso agrario a suelos de expansión urbana o zona industrial. Será nula de pleno derecho toda declaratoria de zonas industriales o de expansión urbana que no cumpla con lo dispuesto en el inciso anterior. En caso que la declaratoria efectuada por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano provoque

cual, en opinión de la entidad accionante, el GAD del cantón Playas habría vulnerado el artículo 226 de la Constitución que exige que las entidades estatales solo ejerzan las potestades y competencias atribuidas en la Constitución y en la ley; y al mismo tiempo habría vulnerado el artículo 282 de la Constitución que “reconocería” la facultad del Ministerio de Agricultura y Ganadería para normar el uso y acceso a la tierra.

6.2. La norma contravendría el principio de interdicción de la arbitrariedad reconocido en el artículo 18 del Código Orgánico Administrativo (“COA”) y a los artículos 122, 123 y 124 del mismo cuerpo normativo, los cuales se refieren la obligatoriedad de un dictamen e informe para la emisión de un acto administrativo.

7. En relación con la “Disposición Final Primera” de la ordenanza afirmó que su permanencia en el ordenamiento jurídico vulneraría la jerarquía normativa reconocida en los artículos 424 y 425 de la Constitución.

4.2. Del GAD del cantón Playas

8. El GAD del cantón Playas argumentó que la ordenanza fue aprobada y debatida conforme al procedimiento previsto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”), en dos instancias, en las sesiones del 04 y 18 de agosto de 2016, y que entró en vigencia el 16 de septiembre del mismo año. En ese sentido, afirmó que, conforme los artículos 78.2 y 84.2 de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad por la forma debía ser rechazada por haberse presentado fuera del plazo de un año contado desde la entrada en vigencia de la norma, lo que ocurrió el 16 de septiembre de 2016, mientras que la acción fue presentada recién el 09 de diciembre de 2020.

9. Por otra parte, sostuvo que no se afectaron competencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería, pues el GAD del cantón Playas actuó dentro de las competencias constitucionales establecidas en el artículo 264 de la Constitución.³ De igual forma, alegó la presunción de constitucionalidad de las normas expedidas por los órganos competentes (art. 76 LOGJCC), y que no se demostraron argumentos claros,

daños en los suelos fértiles, corresponderá la inmediata remediación y ejercicio del derecho de repetición para quienes emitieron la decisión”.

³ CRE, registro oficial 449 , 20 de octubre 2008, última modificación, tercer suplemento del registro oficial 568, 30 de mayo de 2024, artículo 264: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”.

específicos y pertinentes para establecer una incompatibilidad normativa, conforme lo exigiría el artículo 79.5.b de la LOGJCC.

5. Cuestión previa

- 10.** El 17 de julio de 2025, el GAD Municipal del cantón Playas remitió el oficio GADMCP-ALCALDIA-2025-369-O, mediante el cual informó que se expidió la Ordenanza 002-2025, titulada “Ordenanza que regula el uso, gestión y aprovechamiento del suelo urbano y rural del cantón Playas, actualiza el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la formulación del Plan de Uso y Gestión del Suelo del cantón Playas” (“**Ordenanza 002-2025**”).⁴ Asimismo, informó que la Disposición Derogatoria Quinta de dicha ordenanza derogó expresamente la Ordenanza 005-2016, que constituye el objeto del presente proceso.
- 11.** De lo anterior, se desprende que la norma impugnada fue derogada y, en consecuencia, no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico. No obstante, la LOGJCC establece que la Corte puede realizar control de constitucionalidad de normas derogadas⁵ y declarar su inconstitucionalidad, en los siguientes casos: (i) cuando, se presuma unidad normativa,⁶ o (ii) cuando las disposiciones tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, es decir produzcan efectos ultractivos.⁷
- 12.** El artículo 76.9.a de la LOGJCC presume la existencia de unidad normativa cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos. En ese sentido, a continuación se verificará si la disposición impugnada ha sido reproducida en la nueva ordenanza.
- 13.** El artículo 2 impugnado (párrafo 4 *supra*) incluye los siguientes elementos esenciales: el criterio técnico-geométrico para determinar la inclusión total de predios dentro del límite urbano (línea demarcatoria), y, la exigencia de un informe técnico de la Unidad de Planificación y Gestión Territorial del GAD para aplicar la delimitación territorial antes mencionada.

⁴ Esta ordenanza fue publicada en el registro oficial, edición especial 338, el 02 de julio de 2025.

⁵ LOGJCC, artículo 76 numerales 8 y 9.

⁶ CCE, sentencia 055-16-SIN-CC, 26 de octubre de 2016, p. 15. También puede revisarse este concepto en la sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

⁷ CCE, sentencias 15-18-IN/19, 2 de julio de 2019, párr. 48 y 65-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 24.

14. Las disposiciones de la Ordenanza 002-2025 que podrían tener relación con la norma impugnada son las siguientes: artículo 17,⁸ artículo 24⁹ y artículo 118.¹⁰
15. El artículo 17 de la Ordenanza 002-2025 delimita la zona urbana con base en el *Anexo 4*,¹¹ y establece parámetros técnicos obligatorios para su delimitación, por ejemplo, gradientes, accesibilidad, densidad, integración con la malla urbana. Por su parte, el artículo 24 establece condiciones para transformar suelo rural en urbano, exige que esté colindante al suelo urbano (salvo excepciones) e introduce criterios técnicos (viabilidad de servicios, políticas de protección agraria). Finalmente, el artículo 118 regula el fraccionamiento de predios en suelo rural, prohíbe su urbanización si no cumplen requisitos de cesión y requiere autorización expresa de la autoridad agraria para adjudicaciones estatales.
16. Ninguno de los artículos vigentes de la Ordenanza 002-2025 reproduce, ni de manera literal ni sustancial, los elementos normativos esenciales contenidos en el artículo 2 de la norma derogada (párrafo 13 *supra*). Por ello, no se aprecia unidad normativa entre el artículo 2 de la derogada Ordenanza 005-2016 y los artículos 17, 24 y 118 de la Ordenanza 002-2025.

⁸ Ordenanza 002-2025, artículo 17: “Suelo urbano del cantón Playas. - El suelo urbano del cantón Playas y su delimitación se encuentra detallada en el ‘Anexo 4. Definición del Límite Urbano’ de la presente ordenanza. Para la delimitación del suelo urbano se considerará de forma obligatoria los parámetros sobre las condiciones básicas como gradientes, sistemas públicos de soporte, accesibilidad, densidad edificatoria, integración con la malla urbana y otros aspectos”.

⁹ *Ibíd*, artículo 24: “Suelo Rural de Expansión Urbana. - Es el suelo rural que podrá ser habilitado para su uso urbano de conformidad con el Plan de Uso y Gestión de Suelo. El suelo rural de expansión urbana será siempre colindante con el suelo urbano del cantón, a excepción de los casos especiales que se definan en la normativa secundaria. La determinación del suelo rural de expansión urbana se realizará en función de las previsiones de crecimiento demográfico, productivo y socioeconómico del cantón, y se ajustará a la viabilidad de la dotación de los sistemas públicos de soporte definidos en el Plan de Uso y Gestión de Suelo, así como a las políticas de protección del suelo rural establecidas por la autoridad agraria o ambiental nacional competente.

Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se definirá como suelo urbano o rural de expansión urbana aquel que sea identificado como de alto valor productivo por parte de la autoridad agraria nacional, salvo que exista autorización expresa de la misma.

Los procedimientos para la transformación del suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana observarán de forma obligatoria lo establecido en la ley de la materia.

Queda prohibida la urbanización en predios colindantes a la red vial estatal, regional o provincial, sin previa autorización del nivel de gobierno responsable de la vía”.

¹⁰ *Ibíd*, artículo 118: “Fraccionamientos en Suelo Rural. – Para realizar el fraccionamiento en suelo rural, se deberá considerar lo siguiente: a) Cuando el fraccionamiento de un predio en suelo rural se realice sin cumplir la cesión obligatoria establecida en la ley, los nuevos predios resultantes solo podrán destinarse a cultivos o explotación agropecuaria. Tales lotes no serán susceptibles de urbanización ni lotización para uso residencial, industrial o de otra naturaleza distinta a la agroproductiva. b) En los casos de fraccionamiento de tierras rurales que provengan de adjudicaciones estatales, será obligatorio, además de cumplir con los lineamientos de esta Ordenanza, contar con la autorización expresa de la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con la normativa sectorial correspondiente”.

¹¹ Se deja constancia de que en el registro oficial no consta el texto del Anexo 4, y que el GAD de Playas tampoco lo remitió a la Corte Constitucional, por lo cual, no es objeto de análisis en esta sentencia.

17. En relación con la ultraactividad,¹² desde la derogatoria de las disposiciones impugnadas (02 de julio de 2025), tanto el artículo 2 como la disposición final primera de la Ordenanza 005-2016 dejaron de formar parte del ordenamiento jurídico del cantón Playas. Y no se identifica que mantenga efectos jurídicos pendientes, ni que exista una situación jurídica individual o colectiva que siga regulándose actualmente con base en su contenido.
18. Por lo expuesto, al no configurarse la unidad normativa ni los efectos ultractivos no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad de la norma impugnada.

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad **112-20-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹² Como ha señalado esta Corte, el artículo 76.8 de la LOGJCC “[...] recoge la teoría de ultraactividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”. Vid. CCE, sentencias 15-18-IN/19, 02 de julio de 2019, párr. 48 y 65-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, pie de página 5.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 29 de agosto de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)